Law Reform Commission of Canada
Commission de réforme du droit du Canada

REPORT

the exigibility to attachment of remuneration payable by the crown in right of canada

8

Canada

REPORT

on

THE EXIGIBILITY TO ATTACHMENT

of

REMUNERATION PAYABLE

by the

CROWN IN RIGHT OF CANADA

© Minister of Supply and Services Canada 1981

Available by mail free of charge from

Law Reform Commission of Canada
130 Albert St., 7th Floor
Ottawa, Canada K1A 0L6
or
Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

Cat. No. J31-34/1975
ISBN 0-662-51274-X

Reprinted 1981

130 Albert Street
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

November 30, 1977

The Honourable S. Ron Basford, P.C., M.P.
Minister of Justice and
Attorney General of Canada
House of Commons
Room 511-S
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. Minister:

In accordance with the provisions of Section 16 of the Law Reform Commission Act, we have the honour to submit herewith our report with our recommendations on the study undertaken by the Commission on the exigibility to judicial attachment of remuneration payable by the Crown in Right of Canada.

Yours respectfully,

Antonio Lamer
Chairman

Francis C. Muldoon
Vice-Chairman

Jean-Louis Baudouin
Commissioner

REPORT ON THE EXIGIBILITY TO ATTACHMENT OF REMUNERATION PAYABLE BY THE CROWN IN RIGHT OF CANADA

The subject of this informal Report is the abolition of the immunity from garnishment of wages, salaries and other remuneration paid by the Crown to its federal employees, appointees and others.

This Report is an 'informal' one, in that it is not printed for wide distribution, but it is not on that account any less of a Report presented pursuant to Section 16 of the Law Reform Commission Act, and it will be referred to as such in the Commission's next Annual Report which will relate our activities for the period June 1st, 1977 to May 31st, 1978.

The studies and recommendations reported herein proceed from at least two projects comprehended by our approved programme. They represent a supplement to our project on Family Law, as we shall demonstrate; and they are comprehended in our 'umbrella' project on the Ongoing Modernization of the Laws of Canada.

During the course of the past year, and even earlier, during the course of this Commission's studies on enforcement of maintenance orders in our Family Law project, we have received from the public at large as well as from the Bar and other law reform agencies in Canada, both oral and written complaints about this privileged immunity asserted by the Crown in Right of Canada on behalf of its employees, appointees and others who receive remuneration. Although implementation may require detailed consideration by the Department of Justice in consultation with other departments, agencies and emanations of government, the basic reform which we recommend is clear and it is for that reason in particular that we report in this informal manner. However, the Commission does underline the concern, and will now also express its recommendations about the priority of implementation of the proposed abolition of this immunity.

The Immunity

It is a rule of public policy that salaries payable by the Crown out of national funds are not subject to attachment or other methods of execution. For example, in Flarty v. Odlum (1790) 3 Times Reports 681, the question being the assignability of the half pay of a lieutenant in a reduced infantry regiment, Lord Kenyon, C.J. stated:

> Emoluments of this sort are granted for the dignity of the State and for the decent support of those persons who are engaged in the service of it. It would be highly impolitic to permit them to be assigned, for persons who are liable to be called out in the service of their country ought not to be taken from a state of poverty... It might as well be contended that the salaries of the Judges, which are granted to support the dignity of the State and the administration of justice, may be assigned.

It should be noted that at least in the instance of family maintenance, the exigencies of public policy are confronted with competing states of poverty: - that is, if the question of the poverty of a maintenance debtor, who is also a public servant, arises at all.

It is anomalous and inequitable that the earnings of (say) a provincial employee are exigible to garnishment, but those of an employee of Canada remain immune. That anomaly is not diminished, either, by contrast with the plight of an ordinary judgment debtor whose remuneration is derived from a private employer. The special privilege which this immunity accords is, then, an aberrant blemish on the rule of law. Persons whose remuneration is payable by the Canadian state ought to stand on the same footing as others in this regard. Therefore, our prime and paramount recommendation is: THAT ALL EXISTING IMMUNITY FROM GARNISHMENT, RECEIVERSHIP OR OTHER ATTACHMENT OF SALARY, WAGES OR OTHER REMUNERATION PAYABLE BY THE CROWN AND BY THE GOVERNMENT OF CANADA BE ABOLISHED. The effect of this recommendation, if implemented, would be simply to place all those who receive such remuneration in the same relationship to their lawful creditors as are all other remuneration earners in Canada.

Priority of Implementation

A foreseeable ramification of implementation of our recommendation would be the signification of a variety of garnishment orders from a variety of courts in a variety (if not all) of the provinces and territories of Canada, for the collection of a variety of commercial and maintenance debts. Since the remuneration of a government employee would be seen by judgment creditors to be a reliable source, one could foresee garnishing orders for the maximum amount over the provincial exemptions coming along to catch the pay of one and the same debtor every pay-period until the debt would be satisfied. Equally, one can imagine section heads and other supervisory staff applying pressure upon the debtor to make some suitable arrangement with the creditor for regular payments so as to avoid the irk and disruption of fortnightly garnishing orders.

Thus presented, the foreseeable ramifications of implementation of our recommendation may give pause to early or full-blown implementation. The better to brace the government against such problems of administration, Parliament may wish to proceed with implementation gradually and by stages. After all, just as the Crown may, as it now does, assert the totality of the present immunity, so we think, it could maintain a partial and progressively diminishing immunity.

If not instantaneous abolition of the immunity, where should it be first withdrawn? For this Commission, the answer is apparent. It is based on one of the conclusions expressed in the Commission's 1976 Report on Family Law: it is in the realm of maintenance. IF THERE BE NOT INSTANTANEOUS ABOLITION OF THE IMMUNITY, IT SHOULD BE FIRST WITHDRAWN TO ACCORD ACCESS TO THE REMUNERATION OF FEDERAL EMPLOYEES AND APPOINTEES BY MAINTENANCE CREDITORS. In the realm of the maintenance obligation, the immunity can not save the public servant from a state of poverty so much as it can inflict a state of poverty on that person's lawful dependents.

However, in so selectively withdrawing the immunity, Parliament could surely prescribe terms in order to avoid a multiplicity of writs. The terms so prescribed may require the amendment of some provincial statutes providing for the attachment of wages, but may well be in accord with some existing provincial provisions.

Clearly, the Parliament of Canada cannot require any province to amend its garnishment statute, nor do we recommend that Parliament attempt to do so. We do recommend, however, that Parliament enact the minimal and reasonable terms upon which provincial attachment of wages laws would become effective to cut through that heretofore absolute immunity. In effect, the 'offer' of withdrawal of the immunity would be extended by Parliament to be 'accepted' (or not) by each province by means of whatever provincial amendments might be necessary.

Indeed, whether provincial garnishment laws be up-to-date or out-of-date in terms of personal exemptions and procedure, is constitutionally none of our business. In recommending the abolition of the immunity, at least in relation to maintenance enforcement, we recognize that those who would lose their actual privilege in this regard would be subject to the operation of provincial laws on the same basis as other debtors in the province or territory in which the family maintenance debt is enforceable. The terms which we propose are designed simply to minimize complexity and achieve equality. We recommend as follows:

IN WITHDRAWING THE IMMUNITY IN REGARD TO MAINTENANCE DEBTS, THE NEW LAW SHOULD PROVIDE THAT:

1) THE GARNISHING, ATTACHING OR RECEIVING ORDER BE SERVED ON A SPECIFICALLY DESIGNATED MINISTER, OFFICE OR OFFICER OF THE GOVERNMENT OF CANADA, EITHER PERSONALLY OR BY POST;

2) PURSUANT TO THE LAW OF THE PROVINCE OR JURISDICTION UNDER WHICH THE GARNISHING ORDER IS MADE, THE ORDER IS TO BE AN ON-GOING ONE, SUCH THAT THE GARNISHEE IS TO DEDUCT AND REMIT AUTOMATICALLY THE SUM EXACTED FOR MAINTENANCE EACH PAY PERIOD FOR SO LONG AS THE DEBTOR BE ENTITLED TO REMUNERATION, OR UNTIL FURTHER ORDER OF THE COURT;

3) THE SUMS SO DEDUCTED ARE TO BE REMITTED TO THE COURT WHICH MADE THE ORDER, OR TO THE DESIGNATED OFFICE OR OFFICER OF THE PROVINCE OR JURISDICTION IN WHICH THE ORDER WAS MADE; AND

4) THE PERSONAL EXEMPTIONS AND OTHER RIGHTS TO APPEAL, VARIATION OR DEFERRAL OF THE DEBTOR WHO IS IN RECEIPT OF REMUNERATION FROM THE CROWN IN

RIGHT OF CANADA BE NO DIFFERENT FROM THOSE OF OTHER MAINTENANCE DEBTORS WITHIN THE PROVINCE OR TERRITORY WHERE THE GARNISHING ORDER WAS MADE.

Since the Government of Canada permits the automatic deduction of medicare and blue cross payments from remuneration for the security of the employee or appointee's family, it should equally permit the automatic deduction of court-ordered maintenance. After all, to the extent that the maintenance debtor is compelled to abide by the terms of the maintenance order, all other taxpayers are relieved of the burden which is the maintenance debtor's own duly adjudged responsibility! There is absolutely no reason why the maintenance debtor whose remuneration comes from the taxpayers should be any less exigible to maintenance garnishment than other taxpayers. Again, there is absolutely no reason why such a person, through the assertion of an archaic immunity, should be any more capable of casting personal responsibility for family maintenance upon all other taxpayers, through welfare aid, than any other maintenance debtor.

Because the immunity is so well rooted and known, it is presently a useless gesture to attempt to garnish remuneration payable by the Crown in Right of Canada. Therefore nobody (so far as we know) makes the attempt. Therefore, we cannot determine the dimensions of the problem, if any. The Commission however considers that it is enough to know that this archaic immunity accords a notional or actual privilege to some persons which cannot be asserted by others with the same kind of responsibilities. That, we recommend, is reason enough to abolish it, either at once or at least by inexorable and progressive stages.

This is an informal Report made in accordance with the provisions of Section 16 of the Law Reform Commission Act.

Commission de réforme du droit du Canada
Law Reform Commission of Canada

RAPPORT

la saisie des rémunérations versées par la couronne du chef du canada

8

Canada

RAPPORT

sur

LA SAISIE

des

REMUNERATIONS VERSEES

par

LA COURONNE DU CHEF DU CANADA

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1981

Disponible gratuitement par la poste:

Commission de réforme du
droit du Canada
130, rue Albert, 7e étage
Ottawa, Ontario K1A 0L6

ou

Suite 2180
Place du Canada
Montréal, Québec
H3B 2N2

N° de cat. J31-34/1975
ISBN 0-662-51274-X

Réimprimé 1981

130, rue Albert
Ottawa, Ontario
K1A 0L6

le 30 novembre 1977

L'honorable S.R. Basford
Ministre de la Justice
et procureur général du Canada
Chambre des communes
Pièce 511-S
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

Conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du droit, nous avons l'honneur de vous soumettre par les présentes le rapport et les propositions de la Commission sur la saisie judiciaire de la rémunération versée par la Couronne du chef du Canada.

Veuillez agréer, monsieur le Ministre, l'expression de nos sentiments respectueux.

Antonio Lamer
Président

Francis C. Muldoon
Vice-Président

Jean-Louis Baudouin
Commissaire

RAPPORT
LA SAISIE DES REMUNERATIONS VERSEES PAR LA COURONNE DU CHEF DU CANADA

Ce rapport a pour objet de recommander l'abolition de l'exemption de saisie-arrêt dont jouissent les employés fédéraux, pour les salaires, traitements ou autres formes de rémunération que leur verse la Couronne.

Ce rapport diffère des rapports traditionnels en ce qu'il n'est pas destiné à une large diffusion. Il constitue toutefois un rapport aux termes de l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du droit et sera mentionné à ce titre dans le prochain rapport annuel de la Commission, couvrant la période du 1er juin 1977 au 31 mai 1978.

Les études et recommandations contenues dans le présent rapport découlent d'au moins deux projets faisant partie du programme de recherche officiel de la Commission. Elles constituent, comme nous le verrons, un complément à nos recherches sur le droit de la famille. Elles font partie d'autre part, de notre projet sur la modernisation des lois du Canada.

Au cours de la dernière année et lors de recherches antérieures sur les ordonnances de soutien dans le cadre des études sur le droit de la famille, la Commission a reçu des plaintes écrites et orales, de la part du public, du barreau et d'autres organismes canadiens de réforme du droit, au sujet de l'exemption de saisie accordée par la Couronne du Chef du Canada aux personnes qu'elle emploie, qu'elle nomme et auxquelles elle verse généralement une rémunération.

La mise en oeuvre de la réforme peut exiger une étude approfondie de la part du ministère de la Justice en collaboration avec d'autres ministères, organismes et représentants du gouvernement. Toutefois, la réforme fondamentale que nous recommandons ici est claire. C'est principalement pour cette raison que nous présentons ce rapport d'une façon aussi peu formaliste. La Commission

estime toutefois qu'il y a urgence et souhaite l'abolition rapide de cette exemption.

L'exemption

C'est à une règle d'ordre public général que nous devons l'exemption de saisie et d'autres modes d'exécution sur les salaires versés par la Couronne à même les fonds publics. Ainsi, dans l'arrêt Flarty v. Odlum (1970) 3 Times Reports 681, le litige portait sur la saisie de la demi-solde d'un lieutenant d'un régiment d'infanterie de réserve. Le juge en chef, Lord Kenyon, écrivait à ce propos:

> (traduction)
> Les émoluments de ce genre sont versés pour la dignité de l'État et pour le soutien décent des personnes engagées à son service. Il serait tout à fait contraire à une saine politique d'en permettre la saisie. Il ne faudrait pas en effet, que les personnes appelées à servir leur pays puissent l'être alors qu'elles sont réduites à un état d'indigence. On pourrait alors tout aussi bien prétendre à la saisissabilité des émoluments des juges, versés pour promouvoir la dignité de l'État et l'administration de la justice.

Toutefois, au moins dans le cas des obligations alimentaires, les exigences de cette politique publique peuvent entrer en conflit avec des états d'indigence concurrents, si toutefois on peut véritablement parler d'indigence dans le cas d'un tel débiteur fonctionnaire fédéral.

Il est anormal et injuste que les gains d'un employé provincial, par exemple, puissent faire l'objet d'une saisie-arrêt, mais non ceux d'un employé du gouvernement du Canada. Cette anomalie s'accroît si l'on compare la situation juridique de l'employé fédéral à celle d'un débiteur ordinaire rémunéré par un employeur du secteur privé. Le privilège particulier qui résulte de cette exemption constitue donc une atteinte anormale à la règle de droit. Les personnes rémunérées par l'État canadien devraient, à cet égard, être traitées sur le même pied que les autres. Par conséquent, nous

recommandons d'abord et avant tout: L'ABOLITION DE TOUTES LES EXEMPTIONS DE SAISIE-ARRÊT, DE SEQUESTRE OU D'AUTRE FORME DE SAISIE S'ATTACHANT AUX SALAIRES, TRAITEMENTS OU AUTRES FORMES DE REMUNERATION VERSES PAR LA COURONNE ET PAR LE GOUVERNEMENT DU CANADA. La mise en oeuvre de cette recommandation aura tout simplement pour effet de placer tous ceux qui reçoivent ce genre de rémunération dans la même situation juridique envers leurs créanciers légitimes que les autres débiteurs au Canada.

Les priorités dans la mise en oeuvre de la réforme

Un effet prévisible de la mise en oeuvre de cette réforme sera probablement l'émission par plusieurs tribunaux dans l'ensemble des provinces et territoires canadiens, d'un certain nombre d'ordonnances de saisie-arrêt visant le recouvrement d'un large échantillon de créances commerciales et de créances alimentaires. Ces ordonnances de saisie-arrêt couvriront probablement après déduction des exemptions provinciales le montant maximal du traitement saisissable du débiteur à chaque période de paye, jusqu'à épuisement de la dette. On peut présumer, en effet, que les créanciers considéreront un employé du gouvernement comme un bon risque pour les fins d'une saisie. On peut aussi prévoir que les chefs de services et les directeurs du personnel feront pression sur le débiteur pour qu'il prenne certaines ententes de versements volontaires réguliers avec ses créanciers, de façon à éviter les inconvénients et le dérangement que pourraient causer des ordonnances bimensuelles de saisie-arrêt.

Ces différents effets négatifs pourraient, ainsi présentés, freiner la mise en oeuvre immédiate et complète de notre recommandation. Pour permettre au gouvernement de surmonter plus facilement ces problèmes d'ordre administratif, il est possible que le Parlement désire procéder à une mise en oeuvre graduelle. La Couronne pourrait, en effet, conserver une exemption partielle, quitte à la réduire progressivement, puisqu'elle revendique à l'heure actuelle le maintien d'une exemption totale et complète.

Si l'on tient pour acquit que l'exemption ne doit être que partielle, quels domaines doivent être touchés par priorité? La réponse à cette question nous apparaît

évidente. Elle se fonde sur l'une des conclusions que nous avons formulées en 1976 dans notre "Rapport sur le droit de la famille" portant sur les ordonnances de soutien. SI L'ABOLITION D'EXEMPTION N'EST PAS TOTALE, CETTE EXEMPTION DEVRAIT D'ABORD DISPARAÎTRE EN MATIÈRES ALIMENTAIRES AFIN D'ACCORDER AUX CREANCIERS ALIMENTAIRES L'ACCÈS AUX GAGES DES EMPLOYES ET DES PERSONNES NOMMEES PAR LE GOUVERNEMENT FEDERAL. En matière d'obligations alimentaires, l'exemption qui permet d'éviter de mettre dans le besoin un fonctionnaire, peut surtout avoir pour effet de rendre indigents ses dépendants légitimes.

Le parlement pourrait en outre, dans l'hypothèse d'une abolition graduelle de l'exemption de saisie, imposer certaines mesures visant à éviter la multiplication des ordonnances de saisie. Ces mesures exigeront peut-être des modifications à certaines lois provinciales sur la saisie-arrêt des salaires. Il est possible aussi que ces mesures soient parfaitement compatibles avec les législations provinciales actuellement en vigueur.

Le Parlement canadien ne peut évidemment pas exiger des provinces qu'elles modifient leurs lois sur la saisie-arrêt. Loin de nous d'ailleurs l'idée de le recommander. Nous recommandons cependant que le Parlement adopte les mesures raisonnables minimales permettant à ces lois provinciales de réduire l'absolutisme de l'exemption actuelle. En d'autres termes, le Parlement présenterait à chacune des provinces une "offre" d'abolition de l'exemption. Celles-ci pourraient alors, si elles acceptent cette offre, apporter à leurs lois respectives les modifications nécessaires.

Sur le plan constitutionnel, la mise à jour des textes provinciaux relatifs aux exemptions personnelles et à la procédure, en matière de saisie-arrêt ne nous regarde aucunement. Nous sommes conscients que l'effet direct de l'abolition de l'exemption de saisie, au moins dans le domaine de l'obligation alimentaire est de soumettre les débiteurs qui en bénéficiaient jusqu'ici, au même régime que les débiteurs des provinces et territoires où les dettes alimentaires sont exécutoires.

Nos recommandations ont tout simplement pour but de réduire au minimum la complexité et d'instaurer un traitement égal. Nous recommandons:

QU'EN ABOLISSANT L'EXEMPTION DE SAISIE POUR LES CRÉANCES ALIMENTAIRES, LA NOUVELLE LÉGISLATION PRÉVOIE:

1) QUE L'ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT, DE SAISIE OU DE SÉQUESTRE SOIT SIGNIFIÉE, EN PERSONNE OU PAR LA POSTE, À UN MINISTRE, À UN BUREAU, OU À UN HAUT FONCTIONNAIRE DU GOUVERNEMENT DU CANADA, DÉSIGNÉS À CETTE FIN;

2) QUE, CONFORMÉMENT AUX LOIS DE LA PROVINCE OU DE LA JURIDICTION EN VERTU DE LAQUELLE L'ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT EST RENDUE, L'ORDONNANCE AIT UN EFFET PERMANENT, OBLIGEANT LE TIERS-SAISI À PRÉLEVER ET À REMETTRE AUTOMATIQUEMENT LES SOMMES DUES À TITRE D'ALIMENTS À CHAQUE PÉRIODE DE PAYE, TANT QUE LE DÉBITEUR A DROIT À UNE RÉMUNÉRATION, OU JUSQU'À CE QUE LE TRIBUNAL AIT RENDU UNE NOUVELLE ORDONNANCE;

3) QUE LES SOMMES AINSI PRÉLEVÉES SOIENT REMISES AU TRIBUNAL QUI A RENDU L'ORDONNANCE, OU AU BUREAU, OU AUX HAUTS FONCTIONNAIRES DÉSIGNÉS À CETTE FIN PAR LA PROVINCE OU LA JURIDICTION DANS LAQUELLE L'ORDONNANCE A ÉTÉ RENDUE;

4) ET QUE LE DROIT AUX EXEMPTIONS PERSONNELLES, LE DROIT D'APPEL, LE DROIT DE FAIRE MODIFIER LES SOMMES DUES, ET LE DROIT D'OBTENIR UN MODE DE PAIEMENTS ÉCHELONNÉS, NE DIFFÈRENT PAS, POUR CELUI QUI REÇOIT UNE RÉMUNÉRATION DE LA COURONNE DU CHEF DU CANADA, DE CEUX DONT JOUISSENT LES AUTRES DÉBITEURS ALIMENTAIRES DANS LA PROVINCE OU LE TERRITOIRE OÙ L'ORDONNANCE DE SAISIE-ARRÊT A ÉTÉ RENDUE.

Le gouvernement canadien permet la déduction des prestations d'assurance-maladie et de la croix bleue pour la sécurité des membres de la famille de ses employés. Il devrait donc également permettre la déduction automatique des versements destinés au paiement d'une ordonnance de pension alimentaire émanant d'un tribunal. En fin de compte, lorsque le débiteur est obligé de se conformer à l'ordonnance de pension alimentaire, les contribuables se trouvent libérés d'un fardeau dont la responsabilité n'a été attribuée qu'à lui seul.

Aucun argument ne permet de justifier qu'un débiteur alimentaire dont la rémunération provient de l'argent des contribuables, puisse être exempté de la saisie-arrêt en matière alimentaire, alors qu'aucun autre contribuable ne bénéficie de ce même privilège. Il n'existe non plus, aucune raison pour que cette même

personne, à la différence des autres débiteurs alimentaires, puisse, grâce à une exemption désuette, faire endosser ses propres responsabilités alimentaires aux autres contribuables, par le biais du bien-être social.

L'exemption de saisie-arrêt des employés fédéraux est tellement bien ancrée et tellement bien connue que toute tentative actuelle de saisir-arrêter une somme payée par la Couronne du chef du Canada est inutile. C'est pourquoi (d'après ce que nous savons) personne ne tente de le faire. Il nous est donc impossible de délimiter l'ampleur exacte du problème. Cette exemption désuète confère à certaines personnes un privilège virtuel ou réel dont ne peuvent se prévaloir les autres citoyens qui ont pourtant le même genre de responsabilités. La Commission croit qu'il suffit de reconnaître ce fait. Il constitue en effet, selon elle, une raison suffisante pour recommander son abolition totale immédiate ou par étapes, mais de toute façon inéluctable.

Le présent rapport est présenté conformément aux dispositions de l'article 16 de la Loi sur la Commission de réforme du droit.